

# 制度、政策和发展

科勒德克

波兰前第一副总理和前财政部部长、  
现任华沙科依敏斯基企业家和管理者学院  
转型、一体化和全球化经济研究所主任、  
纽约罗彻斯大学获约翰艾文斯奖的欧洲研究教授

摘要：

我们不仅要创造、建立各种制度，而且，特别是，需要学习各种制度。所有的经济实体中都有着这么一个过程，对不发达国家尤为重要。那些需要强化市场经济制度的国家所获得的不仅仅是理论的上讨论，还有过去 15 年来加速经济增长和更广泛的社会经济发展的实践经验。然而，市场经济制度建设过程本身不足以保证持续增长，一个设计合理、执行得当的经济政策是制度建设必不可少的构成部分，这个政策必须不会把目标和手段混淆了。

关键词：制度、经济政策、转型、增长、发展、全球化

## 制度、政策和发展

当看起来一切国家，或者说几乎一切国家都在谈论经济增长的先决条件和前景时，波兰也不例外——那就值得我们重温这一现象中的对社会发展和运转至关重要某些方面。大家在这点上各持己见：有些专家相当乐观——但希望不是盲目乐观——其他人则显得悲观。我们特别对经济增长因素和导致潜在增长率与实际增长率的差距的原因感兴趣。在这点上，我希望从事一些关于以长期的产出动态的启示为重点的两个方面互动的研究，一方面是市场经济体制的结构和功能，另一方面，与市场经济体制相关的政策和实现政策手段的效率。在这方面研究上，我有着很多想法，至少有些值得探讨一下。

### 1. 必然的经济增长

具有一定成熟性的经济体制使得长期经济增长成为必然现象，持续贫穷国家（主要是非洲撒哈拉以南一些经济比较落后国家）使得人们生活艰难，而这个例外也只能证明这个观点的正确性。隐藏在经济增长自我维持的本性后面的主要原因是生产者想获取利润最大化的和消费者想生活过的更好些的客观欲望。要想生产商利润增长，人们生活水平的提高，只有拉动经济增长才能做到。

重要的是，掌握权力的政客们倾向于促进经济增长，否则他们的权威——至少在民主国

家里——在长期的贫困中将枯竭。在非民主国家中也一样，因为即使政客们可能在国家贫困的情况下更长时间的维持他们的权力，但是最终还是会面临崩溃，整个国家由于经济水平低下陷入更大的混乱、带来灾难性的后果。正如我们最近见证的海地、委内瑞拉和扎伊尔。

看到这些，前社会主义转型经济的经验相对来说更令人鼓舞。它显示了权力可以获得也可以丧失——如同波兰发生的一样——在宪法的规定时期内通过民主选举获得，而且——如格鲁吉亚 2003 年末和 2004 年初发生的一样——在街道骚乱者（这些人获得了感兴趣的国际社会民主国家的支持）施加的强大政治压力下的结果。甚至，有可能政府真的渴望经济增长，但是却没有采取有效的政策来达到这个目标。

另外，还有可能会出现另一个不幸的场景，政府或独立的中央银行制定的有关财政、货币、工业和贸易方面的经济政策的原意是想实现其他第一重要目标，却损害了被认为是第二重要的经济动力。这些政策有时候可能被认为是正当的，特别是当财政和经济均衡和维护和恢复处于危险境地时。但是，在有些场合，就如 1998-2001 年或更戏剧性的 1989-1992 年的波兰，像这样的政策混淆了经济政策的手段和目的。相信并且可预见的是，对于这些政策支持和拥护者的观点非常不同(Balcerowicz, 1999; IMF, 2000b)。

附带说一句，鉴定经济发展的目标和手段的问题值得进一步严肃的讨论。从纯经济观点来看，很明显这个目标应该是社会经济发展，其中一部分是经济增长本身。这样的话，像预算、通货、私有化、汇率、利率和税收等等就是促进这个最高目标实现的手段。在经济政策里两者混淆造成了非常大的损失，波兰人曾有机会在 15 年前就体验过，尽管仅仅是小范围，也比这个地区的一些其他国家要幸运些。从更广泛的意义来看——请记住自由和民主都是自治价值——围绕着哪个应该是主，哪个应该是次的问题产生了进退两难的困境。阿玛蒂亚·森认为自由不仅仅是发展主要目的，也是它的主要手段。这是个正确的方法，它强调了在自由和发展之间积极的反馈。但问题是这一协同只强调了它在长期或甚至非常长期的角度里协同的本身。这样的话，人们需要有足够的耐心才行。然而，生物钟滴滴答答过去，不是每一个人都能够从享受到等待的成果。

那么是否可能采取另一种方式，把自由和民主排在有效经济政策和快速产出增长的需求后面？后者可以带来一项重要的产出即生活水平的提高。看起来，这种方式在某些国家是主要做法，像中国和越南等国家在相对限制的民主制度中多年来一直都在追求切实的发展政策，但是在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦就不一样了，他们一直缺乏这样的政策。或者也许心中怀着自由和民主更好，纵然他们一直在实施有效的利于经济增长的政策？波兰曾经有过这样的例子，在其他地方，年轻的政治民主和民间社会的制度缺陷打击了对切实的利于经济增长的政策追求，也影响了辛勤建立的市场经济体制的功能性。

我认为一方面一个人的观点不足以获得大多数的支持：这些首先需要他的观点是正确的。但是相反的说法也是有道理的：在一个实行民主政治的国家里，光正确是不够的——一个人还需要其他的大多数人支持。政治实践很清楚很正确的观点不一定能被大多数人接受，不一定能获得他们的理解和支持。不只是因为一个有影响的和自我意识的少数人可以利用各种民主机制，例如媒体，把他们的意志强加于其他人身上。这就是民主的却是错误的政策的矛盾之处。这样的政策会继续实施下去，直到大多数人意识什么是正确，或者，那些持有正确想法的人成为大多数人。此外，这不仅需要知识和文化，而且需要时间和耐心。后者对某些人或在某些时候可能会无法维持下去。

我们感兴趣主要问题的经济增长率和全球输出增值结构，还包括不同社会、职业和收入群体的增长效果的分配和各种类型的目标的分配。当分析这些问题，我们不能仅从收入增加和分配的地区角度来看。国民生产总值分配政策在时间和空间上比输出动态本身更矛盾。一些例子反映经济相对快速增长的过程会出现更多的社会和经济问题，因为通常是伴随着再

分配的增加。因此，经济增长成果的分配的不平等比起经济增长较弱的时候会显得越加尖锐。

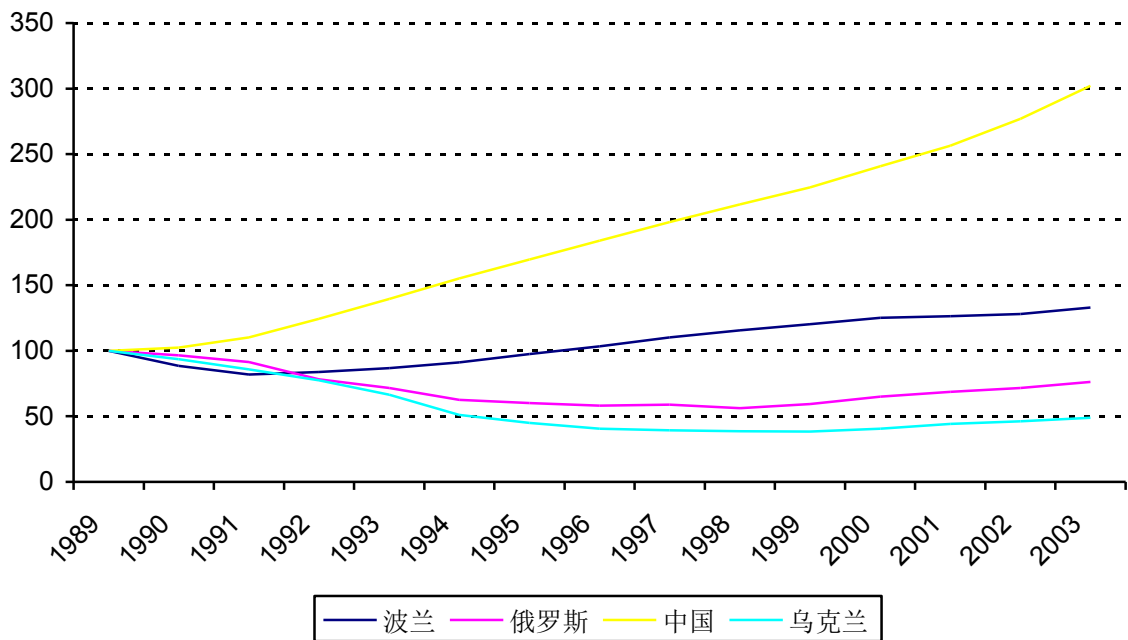
毫无疑问，当经济增长率进一步加速，我们就可以从当前的波兰看到这种症状。纵使国内生产总值每年以4-5%的比例增长，明显的社会的一部分（可能是大多数人）仍旧享受不到经济增长的好处。更坏的是，一些家庭和企业群体还继续遭受实际收入降低的疼苦。对他们来说，持续经济增长就意味着失败。这就会导致怨恨，怨恨不仅妨碍通过保证收入不同分配来获取的社会满意度的提升，而且从长远的角度来看也影响经济增长。因此，不平等的收入分配（或者，更准确的说法是收入实际增加的效果）不仅从社会的角度来看是有害，而且从纯粹的实效的原因来说也是不利的，因为这样的一个政策妨害了效率和增长，它很快掉头对付它原来的受益者。令人感兴趣的是，后者常常很难理解这些，在波兰也一样，从对社会相对较富阶层适用的税率的毫无休止的争议就可以看出这点。

## 2. 例外和现实

全球经验表明期待经济增长率往往高于实际经济增长率。它几乎象是一个遗传本质，不仅是政客和经济学家，而且经济处于较低发展水平国家的上流社会人士都有这种观点，原因可能是政客和经济学家倾向于事先说服上流社会人士有些目标可以实现，而事后又责备他们没有实现这些目标，或是其他人（政客和经济学家）的原因，或上帝的原因（例如油价太高或太低，俄罗斯或阿根廷危机，汇率太高或太低等等。）只有最发达国家才不会过度乐观，尽管也许不是总是随时随地的完全避免过度乐观。

尽管几乎每个人都期待经济增长能比从毅力、组织、管理质量、体制成熟性和先见角度来看应该值得的增长率要高些。特别是，从一开始，在前社会主义转型国家就发现这种症状，这些国家的对生产和消费增长率的期望远远大于现实。在波兰也一样，尽管波兰在过去15年的转型中取得经济增长总量比任何一个中东欧和独联体国家都大。显然，只有中国避免这种误区，中国国内生产总值每十年番一番，就是多亏了它难以令人置信的快速经济增长。社会的不满仅来源于对经济增长成果的分配以及某些经济以外的因素的不满。

图一、1990-2003 年中国、波兰、俄罗斯和乌克兰国内生产总值的动态变化，（1989 年值为 100）



资料来源于世界银行和欧洲复兴开发银行 2003 年报告。

当然，与前社会主义转型的本质有关的根本制度变化时期有着它的独特性。他涉及了太多的过程和现象，这些都很难预言和精确预测。这也许可以解释——但只是从某种意义上来说——高度乐观的期望和现实的巨大差异。令人遗憾的是，这种现象还没有被详细研究过，只是有人在直觉基础上可以假定，中东欧国家和前苏联国家期望在十年后或转型一半后能够获得两倍于曾经记录的 1989 年的水平的国家收入。社会精英和上流人士是否还期待在未来 15 年内能够取得比他们实际上能获得的经济增长多一些（多多少）？当然，我们仍旧可以看到过度的乐观，特别是在加入或准备加入欧盟的国家里，但是人们也看到了更多的现实，从别国的经验中吸取教训。

### 3. 经济增长的基础

任何试图在当前经济转型的形势下证明急需的经济增长的来源都应当考虑到两个因素。第一个是配置效率的稳固提高，这来自于对各种资源优化利用的结果。这需要尽快努力刺激有创新精神的企业，在宏观经济水平上适当利用各种资源，采取措施提高公司治理质量。

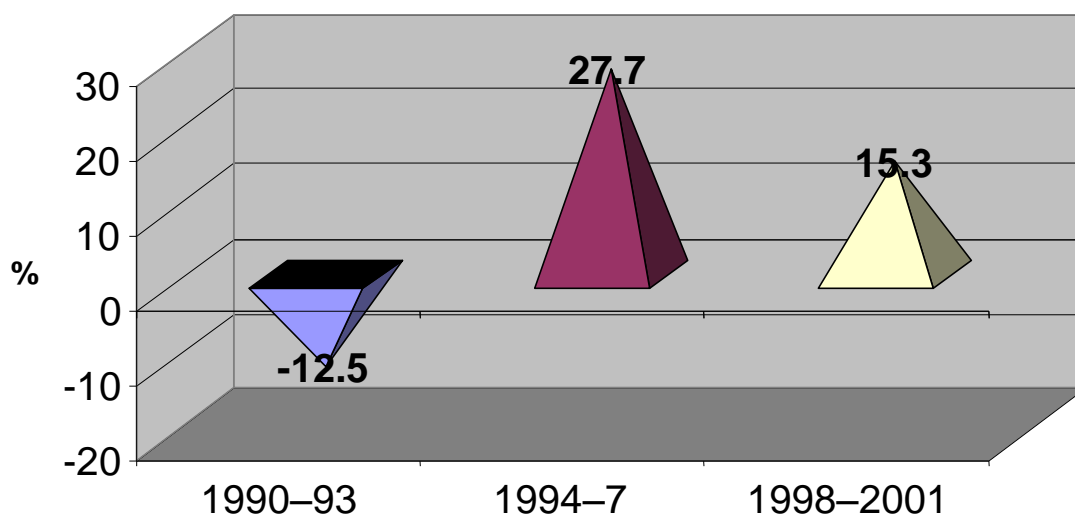
在波兰，我们在这个领域已经取得了许多成就，而且还在继续进步，从我们的不断增长的劳动生产力就可以看出。最近几年来，自 1998 年以来，实施了强硬的预算和货币手段来给经济降温——它曾是产出增长的唯一来源。产出时刻都在增长，尽管是不同的增长率，伴随的还有减少的就业数据和随之而来的失业增长。相反的趋势只在很短的时间里出现过，特别是 2003 年，当失业率开始下降，多亏了以取消超过 60,000 家中小企业的债务的为首要的一次性干涉，国内生产总值增加显著，从 2002 年第二季度的 0.8% 增加到一年以后的 3.8%。接着，不幸的事，失业率又增加了，增加了一个多百分点，在 2004 年 2 月达到了 20.6%。

这是处于复杂的结构和制度变化中的转型经济和高度发达的经济的区别之一。后者，只要 1-2% 的国内生产总值的增长率就足以刺激就业、减少失业。然而，在我们的地区，没有专门的反失业措施，就业情况不会开始好转，直到国民生产总值接近 4%。另外一个增长的因素是破旧立新，在经历了由于制度变迁所带来的巨大的经济衰退与震荡之后，目前已经有了资本积累的倾向。不断增大的经济容量也使经济保持了快速增长的活力，特别是新的经济体系中许多单一的保守的经济实体也开始变得多样、灵活。这不但有助于增加国内的经济活力，增加国内的经济积累，同时也有助于创造开放的经济环境以吸引各种各样的外国投资，特别是直接投资。这些都为国家的经济创造了新的增长点，增强了经济竞争力。当然这种形式的经济增长也依靠其它的因素，特别是汇率以及贸易政策，但是来自外商的直接投资却是最重要的。

在过去的几十年间，我们在这方面学到了很多，不管是在宏观还是在微观领域我们的治理都有着长足的进步，经济建设迅速发展。我们可以看到，未来经济高速度发展的机会仍然存在，今天，没有人敢低估波兰在未来的发展，到 2030 年这几十年间，如果波兰的平均经济增长率能够保持在 6% 左右那么就说明经济改革是成功的，如果只能保持在 3% 左右那么只能说明经济政策的制订是失败的。在过去的几年由于制定了正确合适的经济政策，波兰的国民生产总值保持着很高的发展速度。

图 2

在过去 10 年间波兰的国民生产总值的持续增长， 1990-2001



来源：波兰中心统计办公室

在很长的一段时间内，资本就业市场的配置效率仍然会不断的增长，在壁垒消除后，固定资本增长率也会不断提高。这样以来，经过一段时间的发展—不会超过 10 年或者 20 年，就会发展成型的。随着国家收入的增加，负担的减轻，会吸引更多的投资来发展经济。如此以来，国家的经济增长就会从粗放型转变为集约型。

#### 4. 制度建设与经验学习

90 年代初期的大崩溃以及紧接着的转轨实践证明，不要把目光仅仅放在如何定位自由化（价格、贸易以及商业）和私有化，而忽视了更重要的市场经济发展的制度建设，这种忽视已经

让我们付出了巨大的代价。

然而，今天几乎没有人再提及体制的重要性，相反的体制的重要性在几年前被经常提到。即使是那些并不现实的自由主义论者，在变化莫测的市场面前也不再总是强调制度的重要性了。一些传统概念正在退出历史的舞台，例如国有、中央计划、价格控制管理、货币不可兑换等。新的体制取代旧的体制是必然的趋势。这种变化是一个单调的乏味的过程，需要国家一点一点的适应。

在国家转型的头十五年中，自由与稳定一直都是制度建设的主题。如今，市场经济体制、市场经济体制建设以及市场经济体制结构或者说市场经济体制秩序是许多国家通用的表达方式。不管是英语、俄语还是汉语，这些表达方式是通行的。波兰很幸运，也是这样表达这些概念的，有很多组织都在进行市场化的运做，例如世界银行、国际货币基金组织等。

那么，到底什么是体制呢？从狭义上来说，体制就是经济游戏的规范，市场在体制与法律的约束下运转，采取大棒+萝卜的方式，对积极分子给予肯定，而对于消极分子给予惩罚。不管是政府组织、非政府组织还是企事业单位都要遵循制度原则。市场经济制度包括企业间签订的合同达成的协议，所提供的商品与服务的价格、卖出者与买入者的关系，以及顾客对假冒伪劣产品的投诉等

一首先所有程序都要以事实为依据，以法律为准绳。

一第二，对于法律、法规的适用性给予公布，以保护市场经济主体的利益。

一第三，基于市场经济主体的多样性，对他们应该实行不同的管理方法，从政府到中央银行、从反垄断管理机构到各个商业银行都应该采取不同的方法。

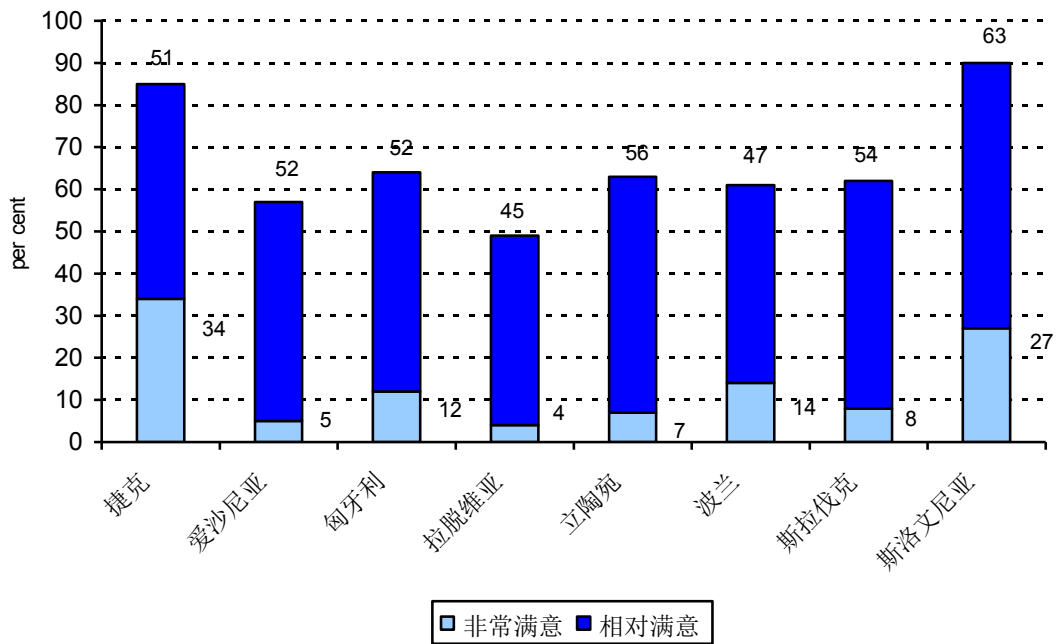
一第四，当我们把制度的概念扩大化，那么从广义上来说，市场经济制度还包括市场文化与市场精神，这样以来，我们就不能只讨论市场经济的建立、推广以及程度，还要对其进行更深层次的理解与学习。除此之外，市场经济的建立过程也是一个学习的过程。对于其它转轨国家的经验的学习也是很重要的。为了能够遵循市场经济运行的规律，就不能只是按照书本的内容来进行，必须学习经验。每一个国家都有着自己的特点与习惯，这些特点和习惯在发展中一般是不会变化的，要从那些老的、旧的经济习惯变成新型的市场经济是需要一个过程的，然而，对于那些在 90 年代以前已经实现高度市场化的国家而言，那些仍然处在制度变迁中的传统国家要实现市场经济要难得多。这也可以解释制度的变革在波兰与匈牙利很快就实现了，而在罗马尼亚和乌克兰却进展很慢。另外，我认为我们可能都低估了文化在制度建设中所起到的作用以及它对经济发展的重要影响。

5.福兮？祸兮？

波兰社会从 1992 年中期，就开始享受由于社会转轨与经济增长跟整个社会带来的经济利益。但是 1999 年发生在乌克兰的事件给了波兰很好的警示（欧盟委员会 2004b）。原来社会主义国家的大多数部门都太悲观了。包括他们所认为的国家精英，包括政治家们和经济学家们。

图 3

在过去的社会主义国家人们对加入欧盟前的生活感到满意的比例



来源于欧盟委员会 2004b

对比这些国家民众对于生活质量的满意程度可以得到有趣的结论。如果我们从 9 个指标来看民众们对生活满意程度，这 9 个指标包括住房、家庭生活、邻里关系、健康状况、社会生活、个人保障、工作、收入以及所能享受的医疗服务—这 9 个指标是借鉴欧盟的老成员的经验(欧盟 15 国)，在欧盟 15 国中，满意度最高的是丹麦和奥地利，分别有 91% 和 89% 的民众对生活感到满意；对生活满意度最低的是意大利 (72%) 与葡萄牙 (71%) 的民众，在上述 9 个指标中，住房、家庭与社会生活是人们最满意的方面。在新加入欧盟的 10 国中，生活满意度最高的社会是斯洛文尼亚 (81%)、捷克共和国 (70%)，其中斯洛文尼亚的社会满意度甚至还超过了英国、德国、西班牙、意大利以及葡萄牙等老欧盟国家。

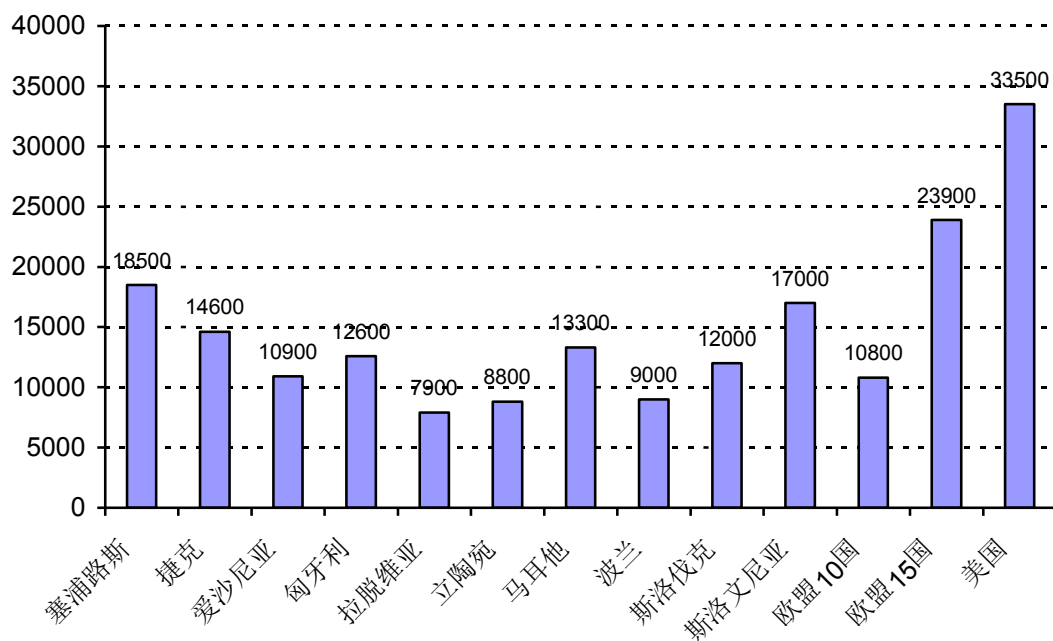
另外，像立陶宛 (59%)、拉托维亚 (55%) 的社会满意度也比较高。有趣的是，波兰的社会满意度在新的欧盟 10 国中紧随斯洛文尼亚与捷克，排在第三位达到 64%。在社会主义转轨国家里，社会满意度都相对较低，原因在于历史因素决定了这些国家必须有严格的经济管理，例如对于工作条件、收入状况以及可获得的医疗服务等方面都有着严格的规定，这些方面的改善都需要一个长期的政治支持。在波兰，64% 的社会满意度表明，民众对于家庭生活、住房以及社会生活基本满意 (满意度分别为 85%、84% 和 80%)，而对工作、收入以及医疗体系的满意度相对较低 (分别为 46%、33% 以及 32%)。在很多地方仍然存在着发展的不均衡：在政治对生活影响较大的地方生活质量就较低，而在那些政治因素影响小的地方生活质量就相对较高。所以对于那些生活质量相对较低的地方，急需政治上的倾斜以刺激经济增长，给发展扩展空间。

欧盟的扩大对于其成员国来说有喜有忧，当问起波兰人，是什么造成这种喜忧参半的状况，自然会提到：社会不公。有超过 53% 的波兰人抱怨他们享有的社会资源与社会状况是不公平的，而在其他新加入欧盟的 15 国中，这一数据平均是 35%。而在最早的欧盟 10 国里，这种抱怨就更少了，来自捷克的抱怨占其国民总数的 31%，而在丹麦这个数字只有 13%。还有一个有趣的数据，经管有诸多的不满与抱怨，但是事实上仅有 13% 的波兰人把他们所遇到的困难与失败归咎于懒惰和缺少活力。相比较，在葡萄牙有 31% 的人承认他们的失败与困难是因为他们的懒惰。在欧盟 25 国中只有立陶宛人和爱沙尼亚人的这一数据比波兰人低，分别是 8% 和 10%。

有一句古老的谚语说乌云背后有阳光：为什么我们在经济社会告高速发展的今天仍然有那么多怨言呢？如果社会的发展失去里公平这一重要精神，那么再快的发展也会失去意义。假如存在对潜在经济增长的研究的可能性，那么这种研究就是有必要的（科得勒克，2002a，国际货币基金组织，2003）。政治的补充意义正在被越来越多的提及。我们已经知道，制度基础是至关重要的，但是政治的制定同样重要。我们已经可以很明显的感觉到最好的制度不一定有最好的政治于之相适应（我们还有很长的路要走）。

图 4

GDP 按购买力水平计算



备注：购买力标准指在忽视价格差异的前提下，一个国家的单位货币所能购买到的商品或服务量。大概一个购买力标准大概相当于一个欧元。这是 2002 年的统计得出的标准。

来源：欧盟委员会 2004a

每一个国家都拥有自己的创造力，很少有国家不想在发展上赶超其它国家。在 21 世纪的最初几年，各国的发展存在着很大的不同，这种情况不但出现在已经扩大的欧盟中，而且在欧盟与其它世界上高速发展的国家也有差别。要知道，美国的人均国民生产总值比欧盟十五国的要平均高出 40%。目前波兰的人均国民生产总值占整个欧盟十五国的 38%，但仅仅是美国的 27%。

虽然新的欧盟国家的国民生产总值的每一个方面每年都有所增长，但它们的产出同发达国家相比仍然存在着巨大的差距。经济总量的增长才是最重要的，毕竟我们经历了很长一段时间的动荡与经济低潮，这不但破坏了我们过去的发展，而且阻碍了我们未来的发展（在错误政治的指引下，波兰那个时候的国民生产总值比现在低 20 个百分点）。如果我们从现在的基础（人均国民生产总值 10,000 美元）向前发展，人均国民生产总值会保持增长 15 年或 25 年，如果保持以每年 3% 的增长率增长，相应的人均国民生产总值会增长到 15,580 美元和 20,940 美元；如果增长率提高一个百分点达到 4%，那么人均国民生产总值相应会增长到 18,000 美元和 26,660 美元；增长率再提高一个百分点达到 5%，那么人均国民生产总值相应会增长到 20,790 美元和 33,860 美元。如果经济能按照上述情况保持增长一段时间，或者是连续增长 25 年，也就是说在四分之一世纪里，人们的收入增长了 400 美元，那么



的确会是一项巨大的成就。

## 6. 政治上的灰色地带

正如我们提到的，制度至关重要，政治同样重要。制度不是政治的替代品，但是它们都会对经济活力产生或积极或消极的影响。我们通过各种途径来分析政治。经济存在灰色地带（我们称之为影子经济），这一部分很难观测也很难控制，同样政治也存在灰色地带（影子政治），它比影子经济更不容易控制，原因在于科研机构与独立媒体在系统接触“灰色政治”的时候都会因为害怕而麻痹。然而，很多决定经济走向的重要决策却是由灰色政治来决定的，在内阁会议上灰色政治也会包围透明政治。

事实上很多决定在达成政治协议之前已经经过各个利益集团的广泛讨论了，这样一来官方的政策只是作为一种正式的公共条款来实施的。我们来对政治与经济的关系做一种形象的比喻，事实上在经济中那些不能登记，不能收税的灰色部分恰恰只能由政治中的灰色部分来调控。对现有政策的分析可以来解释这一现象，很明显，大量的灰色政治要依靠民主，由公民社会来做一部分，而由市场经济来做另外一部分。

那么对于经济政策来说情况又如何呢？经济政策被认为是可以解决经济领域大规模的社会问题的政策。同一般政策相比，它解决的是某一特定领域内的问题，即自由市场经济领域内的问题。在全面讨论的基础内，经济政策领导的是广泛的宏观经济再生产。制订经济政策的目的是尽可能的保持经济的高速发展，政治家和经济学家们通过对整个社会发展的分析，来决定有哪些措施是该采取的，而有哪些是应该避免的。最后，所有这些都必须通过议会对法律的适用、预算的调整以及其它税收、财政转移和社会政策的安排的考虑来决定。

然而这些政策往往并不是最好的政策，因为有太多的利益集团要协调，有太多的因素要考虑了。这也就是说，经济政策制定就象是一场比赛，一方可以利用它来打击对手，可以利用它来消灭政治上的敌人，可以利用他来谋求自己的利益。换句话说，灰色政治也有好的方面，它的存在并非完全是要推动经济的发展，有时对于过热的经济它有遏止作用。

有人可能会问，为什么波兰的经济在 1997 年第二季度可以达到 7.5% 的增长率，而到了 2001 年第四季度却停滞在 0.2%？总的来说，造成这一情况的并不是制度的落后，也不是步骤的不成熟，而是外部的冲击。波兰的私有化和自由化进程仍在继续，对世界经济的开放程度也在不断扩大，同欧盟的融合也在进行中。但是就整个国家而言，经济实力仍然很弱，经济政策仍在被曲解为破坏自由与民主。

## 7. 评价，警告，建议

我们第一个回答的问题造成是潜在增长与实际增长之间的差距原因到底是什么。原因之一是我们之前提到的。为什么会这样？既有经济结构本身的原因，也有经济政策的原因。一方面，实际政策的制订者与批评家们—包括学者、理论家、评论家，专家，顾问、思想家、分析家以及持不同政见者，大家思想的交汇可以制定出更合适更有效果的政策，特别是，他们能够清晰的指出公共服务所需要的规模以及公共服务需要以怎样的速度发展。另外一方面，这些政策的实施者—政府、中央行政管理机构、区域与地方管理机构—他们认为不管是从长远来看，还是从眼前来看，还是好的政策可以促进经济的更高速的发展。被动的评论者（包括批评家和评论员）往往会有与众不同的看法。成体系的经济政策也存在着大量的问题，需要不断的调教。

首先，既然是经济政策，那么它们的就有相同的目的，所有经济政策都是为了追求好的产出和更高的利益，而它的制定是基于人们的美好愿望。如果没有远见，那么一项政策就是不完全的，不具有说服力的。就向一次旅行，却没有目的地；或者是没有目标的漫步仅仅是在消磨时间，政策的制定不是二选一的选择题。一个有远见的政策应该是远大抱负与实际情况的结合，应该是指引社会向正确道路发展的路标。如果缺少基于分析的长远政策，那么经济发展就会失去动力与活力。第二，经济政策的制定是以正确的经济理论为基础的，错误的经济

理论必然导致错误的经济基础，我们近几年可以看到在波兰，正确的合适的经济理论就像是医生一样可以指引国家制定良好的经济政策，经管经济理论本身对于经济政策并没有什么影响，但它是通过对其的使用来影响经济政策的，是必不可少的。第三，各种各样的经济利益会对观点造成冲击。利益冲突要比理论冲突更值得关注，了解是什么造成的利益冲突更是不容易。因为，实际上利益集团的复杂性要远远超过了理论分歧，也就是说采取怎样的经济政策最后不是某个理论观点的胜利，而是某个利益集团的胜利。所以，利益集团是首位的，理论是第二位的。理论是很容易被解决的，而利益集团却会为本集团的利益坚持到底。第四，好的经济政策的有效实施需要有决心有毅力的政治领导人。决策者必须清楚什么是他们想要的是什么，他们也必须清楚“我们的对手是谁、我们要去向何方？”作为决策者要是不清楚这个就会呛水，我们虽然不能说呛了水的工作都不够努力，但起码他们不能更好的利用理论。第五，政策的制定是合作协同的艺术。很多的经济活动都是非常复杂的，只有制定政策的各个部门与事实政策的各个部门通力合作，才能制定出合适的，良好的政策。第六，也是最后一点，所有政策的制订，包括经济政策的制订其实又都是一门妥协的艺术、折中的艺术。